

Wirkungsbereich aller Bundesministerien

Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes steht noch am Beginn. Es ist bislang nicht gelungen, in allen Ressorts ein Bewusstsein für die Wichtigkeit des Themas zu schaffen. Aussagekräftige Daten über Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Politik des Bundes lagen noch nicht vor.

Kurzfassung

Das Konzept der Nachhaltigkeit fordert politische Entscheidungen, die ökologische, ökonomische und gesellschaftlich-soziale Gesichtspunkte gleichzeitig und gleichberechtigt berücksichtigen. Es stellt ein wesentliches Prinzip dar, um vernünftiges und zukunftsgerichtetes Wirtschaften mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten.

Die Bundesregierung beschloss im April 2002 die Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung als Leitbild der Umwelt-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Mit der Koordination des Umsetzungsprozesses wurde der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft betraut. Die verantwortlichen Organisationseinheiten im BMLFUW kamen der Aufgabe mit viel Engagement und Sachkunde nach.

Die inhaltliche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie oblag jedem Ressort für seinen Kompetenzbereich und erfolgte über insgesamt rd. 280 Maßnahmen. Eine Verpflichtung, wichtige politische Vorhaben einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen – sie also vorab auf ihre ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen zu prüfen –, enthielt die Strategie nicht.

Die einzelnen Bundesministerien beteiligten sich unterschiedlich stark an der Umsetzung der Strategie: Während das BMLFUW 120 Nachhaltigkeitsmaßnahmen durchführte, meldeten andere Bundesministerien nur einige wenige oder gar keine Maßnahmen. Ein eigenes für Nachhaltigkeitsbelange gewidmetes Budget stand nicht zur Verfügung.

Kurzfassung

Die Nachhaltigkeitsstrategie definierte ein Bündel von Indikatoren zur Messung der Fortschritte des Umsetzungsprozesses. Im BMLFUW lagen allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (Oktober 2005) noch keine aussagekräftigen Daten über Fortschritte des Bundes auf dem Weg zu einer nachhaltigen Politik des Bundes vor.

Kenndaten zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes

Grundlagen Europäische Strategie für nachhaltige Entwicklung, Juni 2001
 Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung (Ministerratsbeschluss vom April 2002)
 Arbeitsprogramm 2003 (200 Maßnahmen)
 Arbeitsprogramm 2004 (80 Maßnahmen)

Ausgaben für Nachhaltigkeitsmaßnahmen des Bundes (gerundet; pro Jahr)¹⁾

in Mill. EUR

BMLFUW²⁾

620 – 645

andere Ressorts

keine zentrale Erfassung der Ausgaben

Nachhaltigkeitsmaßnahmen des Bundes³⁾

Anzahl

BMLFUW

120

BMWA

57

BMSG

40

BMVIT

26

BMBWK

17

BMaA

9

BMGF

8

BKA

3

BMJ

1

BMF

–

BMI

–

BMLV

–

Summe

281

Koordination der Nachhaltigkeitsstrategie durch das BMLFUW

Personaleinsatz des BMLFUW für Koordinationsaufgaben

2,5 – 3 Vollbeschäftigungsäquivalente

Aufwand des BMLFUW für Koordination und Kommunikation (gerundet; pro Jahr)¹⁾

0,2 Mill. EUR

¹⁾ Auf Basis der Jahre 2003, 2004

²⁾ davon über 610 Mill. EUR für die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft

³⁾ laut Nachhaltigkeitsdatenbank; Stand November 2005

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2005 die Gebarung des BMLFUW hinsichtlich der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes. Ziel der Überprüfung war es, die Konzepte und Maßnahmen des Bundes im Bereich der Nachhaltigkeit zu beleuchten und die Implementierung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Bundesverwaltung hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen.

Die Erhebungen an Ort und Stelle fanden primär im BMLFUW als dem für die Koordination der Nachhaltigkeitsbelange zuständigen Bundesministerium statt. Überprüft wurde der Zeitraum von 2003 bis 2005.

Das Prüfungsergebnis übermittelte der RH allen Bundesministerien einschließlich dem BKA, weil das Thema und die Prüfungsfeststellungen über den Bereich des BMLFUW hinausreichten.

Zu dem im Februar 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMLFUW sowie das BKA und sechs weitere Bundesministerien (BMF, BMGF, BMI, BMJ, BMLV, BMWA) in den Monaten März bis Juni 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni und Juli 2006.

**Internationaler
und Europäischer
Rahmen**

2 Der Begriff der Nachhaltigkeit entwickelte sich als Gegenkonzept zu weltweit beobachtbaren problematischen Prozessen, die unter den Schlagworten wachsender Ressourcenverbrauch, Klimawandel und zunehmende Armut zusammengefasst werden können. Die Vereinten Nationen (UNO – Weltkommission für Umwelt und Entwicklung) griffen den Begriff bereits 1987 im so genannten Brundtland-Bericht* auf und definierten ihn als eine „Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“.

* Brundtland-Bericht: der unter der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland als Kommissionsvorsitzende veröffentlichte Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung

Grundlage für die Nachhaltigkeitserwägungen auf EU-Ebene ist die im Jahr 2001 beschlossene Europäische Strategie für nachhaltige Entwicklung; zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung wurde ihre Überarbeitung vorbereitet.

Das Thema Nachhaltigkeit nimmt mittlerweile einen wichtigen Platz auf der internationalen und europäischen Agenda ein. Sowohl die Vereinten Nationen als auch die EU setzten sich damit wiederholt auseinander und forderten ihre Mitgliedstaaten auf, eigene Nachhaltigkeitsstrategien zu erarbeiten.

Begriff und Bedeutung der Nachhaltigkeit

- 3.1** Das Konzept der Nachhaltigkeit fordert politische Entscheidungen, die ökologische, ökonomische und gesellschaftlich-soziale Gesichtspunkte gleichzeitig und gleichberechtigt berücksichtigen. Es verbindet eine Vielzahl von Zielen, die von Bildung, Wirtschaftswachstum und hohem Beschäftigungsniveau über hohe Umweltstandards und hohes Gesundheitsniveau bis zur Forderung nach verlässlichen politischen Systemen (good governance) reichen.

Grundanliegen ist es, eine ökonomische Entwicklung sicherzustellen, die den sozialen Zusammenhalt und den verantwortlichen Umgang mit natürlichen Ressourcen im Auge behält, um den Menschen – heute und in Zukunft – gute Lebensqualität und Lebenschancen zu ermöglichen.

- 3.2** Der RH erachtete das Konzept der Nachhaltigkeit als ein wesentliches Prinzip, um effizientes und zukunftsgerichtetes Wirtschaften mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten.

Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung

- 4.1** Die Bundesregierung beschloss im April 2002 die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Die Bundesregierung konzipierte die Strategie als Leitbild der Umwelt-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Sie bekennt sich darin zu einer langfristig ausgerichteten sowie in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht konsistenten Politik.

Im Zentrum der Strategie stehen 20 Leitziele, die in die vier Handlungsfelder gegliedert sind. Die Leitziele reichen von Bildung und Innovation über sozialen Zusammenhalt bis zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit, der Mobilität und des Umweltschutzes. Die Wahrung solider öffentlicher Finanzen wird als wesentlicher Grundpfeiler für die Umsetzung der Strategie gesehen.

Die Strategie stellt klar, dass die Verantwortung für die inhaltliche Umsetzung nicht bei einem einzelnen Ressort liegt, sondern dass alle relevanten Akteure ihr Handeln am Leitbild nachhaltiger Entwicklung und den Zielen der Strategie auszurichten haben. Gleichzeitig sieht sie Koordinationsgremien vor, um den für nachhaltiges Handeln essentiellen Austausch zwischen den Verantwortungsträgern sicherzustellen.

Die Umsetzung der Strategie erfolgt über Maßnahmen, die eines oder mehrere der Leitziele verfolgen und in jährlichen Arbeitsprogrammen zusammengefasst werden. Die Maßnahmen sind im Rahmen des bestehenden Budgets durchzuführen. Ein eigenes für Nachhaltigkeitsbelange gewidmetes Budget steht nicht zur Verfügung.

- 4.2 Der RH hob positiv hervor, dass Österreich den Empfehlungen auf internationaler und auf EU-Ebene Rechnung getragen und eine österreichische Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen hat, die wesentliche Problembereiche der Gesellschaft anspricht und politische Nachhaltigkeitsziele formuliert. Er unterstützte die Linie der Strategie, die Verantwortung für nachhaltiges Handeln jedem Ressort für seinen Kompetenzbereich aufzuerlegen.

Der RH betonte die Notwendigkeit, die laufenden Entscheidungsprozesse und den alltäglichen Mitteleinsatz am Gedanken der Nachhaltigkeit auszurichten. In diesem Sinne erachtete er es als konsequent, keine eigenen Budgetmittel für Nachhaltigkeitsprojekte zu widmen.

- 5.1 Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung weist darauf hin, dass die Grundsätze der Nachhaltigkeit zum Kernelement aller Politiken werden sollen und ein Instrument zu entwickeln ist, um in Zukunft Nachhaltigkeitsüberlegungen bereits von Beginn an in politische Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse miteinzubeziehen.

Auf internationaler und auf EU-Ebene wird die Nachhaltigkeitsprüfung (Folgenabschätzung – Sustainability Impact Assessment) als wesentliches Instrument genannt, um bereits vorab (ex-ante) die ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen politischer Entscheidungen zu prüfen. Sie weist einen Weg, um Zielkonflikte zu berücksichtigen, Vor- und Nachteile von Maßnahmen gegeneinander abzuwägen und kohärentes politisches Handeln sicherzustellen.

Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung

In Österreich besteht bislang keine Verpflichtung, politische Vorhaben einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Das BMLFUW führte 2004 ein Projekt zum Thema Nachhaltigkeitsprüfung durch, das Vorschläge enthielt, wie nachhaltige Entscheidungsfindungsprozesse gewährleistet werden könnten, und das internationale Beispiele anführte.

- 5.2** Der RH kritisierte, dass die Bundesregierung noch keine konkreten Schritte zur Implementierung einer Nachhaltigkeitsprüfung setzte. Die Anliegen der Nachhaltigkeitsstrategie sind nur umsetzbar, wenn wichtige politische Vorhaben einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden. Der RH erachtete die Nachhaltigkeitsprüfung als wesentliches Instrument, um eine mehrdimensionale Problemanalyse sicherzustellen, Entscheidungsgrundlagen transparenter zu machen und die Qualität von Entscheidungsprozessen zu erhöhen.

Er empfahl, eine Nachhaltigkeitsprüfung speziell bei großen Reformen und finanziell aufwendigen Projekten (z.B. Steuerreformen, Pensionsreformen, Reformen des Gesundheitswesens, Ausgestaltung von Förderungen, Raumordnungsentscheidungen) durchzuführen und die Ergebnisse der Prüfung in den Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen festzuhalten.

- 5.3** *Das BMLFUW wertete die Empfehlung des RH positiv. Das BMF sowie das BMWA wandten ein, dass die konkrete Ausgestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung noch weiterer Diskussion bedürfe, um eine finanzielle und personelle Mehrbelastung der Verwaltung zu vermeiden.*
- 5.4** Der RH entgegnete, dass es ihm bei der Nachhaltigkeitsprüfung nicht um die Ausarbeitung aufwendiger und detaillierter Prognoseentscheidungen geht, sondern um eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für wichtige und kostenintensive Vorhaben. Die Nachhaltigkeitsprüfung soll es ermöglichen, Synergieeffekte zu nutzen und kontraproduktive Effekte zu vermeiden; damit soll insgesamt zu einer Senkung der Kosten beigetragen werden.

Koordination

Koordinationsfunktion des BMLFUW

- 6.1** Gleichzeitig mit dem Beschluss der Nachhaltigkeitsstrategie im April 2002 beauftragte die Bundesregierung den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit der Koordination des Umsetzungsprozesses.

Das BMLFUW nahm im Rahmen der Koordinationsfunktion folgende Aufgaben wahr:

- Information und Kommunikation des Themas gegenüber anderen mit Nachhaltigkeitsfragen befassten Personen (z.B. Nachhaltigkeitskoordinatoren) und gegenüber der Öffentlichkeit sowie
- Betreuung der Koordinationsgremien des Bundes und Mitarbeit im Koordinationsgremium der Länder.

Darüber hinaus verstanden sich die zuständigen Abteilungen als Motor für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und versuchten durch die Initiierung von Nachhaltigkeitsprojekten den Umsetzungsprozess voranzutreiben.

- 6.2** Der RH betonte, dass das Konzept der Nachhaltigkeit weit über den Bereich der Umweltpolitik hinausreicht. Aufgrund der Sachkompetenz und des Engagements der verantwortlichen Organisationseinheiten im BMLFUW erachtete er jedoch die Ansiedelung der Nachhaltigkeitskoordination in diesem Ressort für vertretbar.

- 7.1** In den beiden für die Koordination verantwortlichen Abteilungen standen insgesamt etwa 2,5 bis 3 Vollbeschäftigungsäquivalente für Koordinationsaufgaben zur Verfügung. Die Ausgaben für externe Leistungen beliefen sich auf etwa 200.000 EUR pro Jahr und entfielen in erster Linie auf die wissenschaftliche und inhaltliche Unterstützung der Nachhaltigkeitskoordination (z.B. Begleitung von Koordinationsitzungen, Erstellung der Arbeitsprogramme und Berichte, Geschäftsstelle des Forums Nachhaltiges Österreich) sowie auf die Betreuung von zwei Nachhaltigkeits-Websites.

7.2 Aus Sicht des RH hielten sich der Personaleinsatz im Ressort und die Sachausgaben für externe Leistungen insgesamt gesehen in einem vertretbaren Rahmen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Kostenminimierung empfahl der RH, die Information über das Thema Nachhaltigkeit auf das Haupt-Internetportal „www.nachhaltigkeit.at“ zu beschränken.

7.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW sei die zweite Nachhaltigkeits-Website zwischenzeitlich eingestellt worden.*

Nachhaltigkeitsgremien des Bundes

8 Auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses aus 2002 wurden auf Bundesebene zwei zentrale Arbeitsgremien eingerichtet, das „Komitee für ein Nachhaltiges Österreich“ und das „Forum Nachhaltiges Österreich“.

Komitee für ein Nachhaltiges Österreich

9.1 Das Komitee für ein Nachhaltiges Österreich war gemäß der Strategie als zentrales Gremium der Koordination und Kooperation in Nachhaltigkeitsfragen des Bundes konzipiert. Das Komitee hatte die Aufgabe, die Arbeitsprogramme und Berichte (Indikatoren- und Fortschrittsberichte) vorzubereiten und diente als Plattform des Informationsaustauschs und der Vernetzung.

Die Strategie sieht vor, dass die Bundesministerien und die Interessenvertretungen in das Komitee je einen bis zwei Vertreter nominieren und die Bundesländer einen bis vier Vertreter aus dem Nachhaltigkeitsgremium der Länder (Expertenkonferenz der Nachhaltigkeitskoordinatoren) entsenden.

Tatsächlich bestand das Komitee zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aus 44 Mitgliedern. Es setzte sich zu rd. zwei Drittel aus Ressortvertretern und zu rd. einem Drittel aus Interessen- und Ländervertretern zusammen. Nach den Feststellungen des RH nominierten manche Ministerien vier bis fünf Vertreter (BMVIT, BMSG), andere hingegen gar keine (BMLV, BMGF, BMI).

Die Sitzungen des Komitees fanden zwei- bis viermal pro Jahr statt; darüber hinaus wurde ein Teil der Arbeit in Kleingruppen erbracht. Die Abläufe und Inhalte der Sitzungen waren für den RH kaum nachvollziehbar, weil keine Protokolle angefertigt wurden.

- 9.2 Der RH beanstandete, dass einige Ministerien entgegen den Vorgaben der Strategie keine Vertreter in das Gremium entsandten. Er erachtete das Komitee als wichtigstes Gremium der Koordination der nachhaltigen Entwicklung im Bereich des Bundes. Es kann seiner Funktion jedoch nur dann gerecht werden, wenn die Ressorts ihm den nötigen Stellenwert einräumen.

Der RH empfahl, die wesentlichen Tagesordnungspunkte und Ergebnisse der Komiteesitzungen in Kurzprotokollen zusammenzufassen, um die Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse des Gremiums transparenter zu gestalten und besser kommunizierbar zu machen.

- 9.3 *Das BMI und das BMLV sagten zu, künftig Vertreter in das Komitee zu entsenden.*

Das BMF unterstützte die Empfehlung des RH betreffend den Ablauf und die Dokumentation der Komiteesitzungen.

Forum Nachhaltiges Österreich

- 10.1 Das Forum Nachhaltiges Österreich wurde im Herbst 2002 als Expertengremium eingerichtet und setzt sich aus rd. 50 grundsätzlich ehrenamtlich tätigen Mitgliedern zusammen. Die Zusammensetzung war interdisziplinär. Die Mitglieder kamen großteils aus dem wissenschaftlichen Bereich und teilweise aus Nicht-Regierungs-Organisationen. Sie wurden vom BMLFUW auf Vorschlag des Komitees bzw. durch die Dachverbände der Nicht-Regierungs-Organisationen im Umwelt- und Sozialbereich nominiert.

Aufgabe des Forums war es, seine fachliche Expertise zum Thema Nachhaltigkeit zur Verfügung zu stellen und den Umsetzungsprozess in beratender Form zu unterstützen. Ihm war die Rolle des Politikberaters zugeordnet.

Das Forum wurde durch eine vom BMLFUW finanzierte Geschäftsstelle inhaltlich und administrativ unterstützt. Die Ausgaben dafür betragen von November 2003 bis Mitte 2005 rd. 41.000 EUR (durchschnittliche Ausgaben pro Monat 2.050 EUR), der daran anschließende bis Mitte 2006 laufende Vertrag schlug mit rd. 34.800 EUR zu Buche (durchschnittliche Ausgaben pro Monat 2.900 EUR).

Sitzungen des Forums fanden etwa zweimal pro Jahr statt. Das Forum erstattete Stellungnahmen zu den Arbeitsprogrammen; darüber hinaus arbeiteten einzelne Forummitglieder an einem Projekt zum Thema „Nicht-nachhaltige Trends“ mit. Sowohl aus einer Studie, die sich mit der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie befasste, als auch aus der Einschätzung der Geschäftsstelle ging hervor, dass die Mitglieder das Forum als wenig aktiv wahrnahmen und den politischen Stellenwert des Forums als gering beurteilten.

Auch waren sie der Ansicht, dass die Entwicklung des Forums zu einem eigenständig agierenden Gremium, das die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie kritisch begleitet, nur langsam voranschritt.

- 10.2** Der RH erachtete die Einrichtung eines interdisziplinären unabhängigen Expertengremiums als Berater von Politik und Verwaltung grundsätzlich als sinnvoll. Er teilte allerdings die Selbsteinschätzung des Forums, wonach es bislang nicht gelungen war, der Funktion eines Politikberaters gerecht zu werden. Nach Auffassung des RH erschwerte die Größe des Gremiums die Zusammenarbeit und Entwicklung gemeinsamer Positionen. Er regte daher an, einzelne Aufgaben des Forums kleinen Arbeitsgruppen zu übertragen.

Der RH hielt weiters fest, dass die Aufwendungen des BMLFUW für das Forum mit dem letzten Werkvertrag um rd. 40 % gestiegen waren. Er empfahl, mit Ende der Vertragsperiode die Funktionsfähigkeit des Gremiums erneut kritisch zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Höhe der Finanzierung in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen des Gremiums steht.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW stünden vergleichbaren Beratungsgremien in anderen EU-Mitgliedsstaaten höhere finanzielle Mittel zur Verfügung.*

Maßnahmen

Arbeitsprogramme

- 11.1** Die Bundesregierung beschloss 2003 ein erstes Arbeitsprogramm mit 200 Maßnahmen. Das Programm stellte eine Bestandsaufnahme der auf Bundesebene geplanten bzw. in Umsetzung begriffenen nachhaltigkeitsrelevanten Maßnahmen dar. Mit dem zweiten Arbeitsprogramm (Arbeitsprogramm 2004) bemühte sich die Bundesregierung um eine stärkere Fokussierung und Schwerpunktsetzung und sah nur mehr 80 neue Maßnahmen bzw. Projekte vor. Für 2005 wurde kein neues Arbeitsprogramm erstellt.

Die Entscheidung über die Aufnahme von Maßnahmen in das Arbeitsprogramm lag bei den einzelnen Ministerien. Voraussetzung für die Aufnahme war die Bezugnahme auf eines der Leitziele der Strategie. Darüber hinaus bestanden keine verpflichtenden Qualitätskriterien; die Mehrdimensionalität der Maßnahmen, also die Berücksichtigung aller drei Nachhaltigkeitsaspekte, war nicht gewährleistet. Eine vom BMLFUW erstellte Checkliste, die Qualitätskriterien auflistete, hatte nur unverbindlichen Charakter.

Bei den in den Arbeitsprogrammen dargestellten Maßnahmen handelte es sich meist um solche, die nicht speziell in Hinblick auf die Strategie konzipiert wurden, also um Maßnahmen bzw. Projekte, die in den Fachressorts aus anderen als Nachhaltigkeitsüberlegungen initiiert wurden; sie berührten allerdings auch Nachhaltigkeitsgesichtspunkte.

Relativ viele Projekte wurden in den Leitzielen 1 (Zukunftsfähiger Lebensstil), 4 (Bildung und Forschung) und 9 (Erfolgreiches Wirtschaften durch Ökoeffizienz) durchgeführt. Die geringste Anzahl von Projekten fand sich für die Leitziele 3 (Gleichberechtigung für Frauen und Männer) und 15 (Verkehrssysteme optimieren) sowie im Handlungsfeld 4, das die internationale Verantwortung Österreichs zum Inhalt hat (Leitziele 17 bis 19: Global nachhaltige Wirtschaft, Die Welt als Lebensraum, Internationale Kooperationen).

- 11.2** Der RH hielt fest, dass bislang kein stringentes Konzept für die Erstellung der Arbeitsprogramme bestand. Er empfahl, den Fokus zukünftiger Arbeitsprogramme stärker auf jene Bereiche zu legen, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht, und verbindliche Qualitätskriterien für Nachhaltigkeitsmaßnahmen festzulegen.

Maßnahmen

Maßnahmen- datenbank

12.1 Die einzelnen Bundesministerien waren in den Arbeitsprogrammen unterschiedlich stark vertreten: Während das BMLFUW 120 Projekte und das BMWA mehr als 50 Nachhaltigkeitsprojekte auswies, meldeten andere Bundesministerien nur einige wenige und drei Bundesministerien (BMF, BMI, BMLV) gar kein Nachhaltigkeitsprojekt.

12.2 Der RH bemängelte die geringe Beteiligung einiger Ressorts bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Er empfahl, die Projekte in den Arbeitsprogrammen ressortweise darzustellen, um so die Verantwortung der einzelnen Ressorts für die Umsetzung der Strategie deutlicher zu machen und die Leistungen je Ressort transparenter zu gestalten.

13.1 In Entsprechung eines Beschlusses des Komitees richtete das BMLFUW im Rahmen seiner Koordinationsfunktion Ende 2002/Anfang 2003 eine Maßnahmendatenbank ein. Die Datenbank erfasste die in den Arbeitsprogrammen genannten Maßnahmen und informierte über die mit der Maßnahme angesprochenen Leitziele, sowie über die mit der Umsetzung befassten Institutionen. Eine Auswertung zeigte, dass von den 280 Maßnahmen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur rd. 20 (bzw. rd. 7 %) abgeschlossen waren.

Konkrete Zeitpläne und Angaben über das finanzielle Volumen der Projekte enthielt die Datenbank nicht.

13.2 Der RH kritisierte, dass die Datenbank wesentliche Informationen nicht enthielt und das BMLFUW als Koordinator der Strategieumsetzung über keine Daten betreffend den Mitteleinsatz für Nachhaltigkeitsprojekte verfügte. Er empfahl, die Maßnahmendatenbank als Controllinginstrument, das den Mitteleinsatz und die Zeitpläne der Maßnahmen je Ressort transparent ausweist, auszubauen.

13.3 *Das BMF stimmte den Feststellungen des RH zu.*

Das BMWA sprach sich unter Hinweis auf mögliche Doppelgleisigkeiten gegen die Erfassung des Mitteleinsatzes in der Maßnahmendatenbank aus.

13.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Aufnahme von finanziellen Daten essentiell für eine sinnvolle Nutzung der Datenbank ist.

Erfolgsmessung

Indikatorenbericht

- 14.1** Die Nachhaltigkeitsstrategie definierte für jedes ihrer Handlungsfelder ein Bündel von Indikatoren, über das die Fortschritte des Umsetzungsprozesses gemessen werden sollten. Die insgesamt 48 Indikatoren wurden so gewählt, dass auf vorhandene Statistiken und Daten zurückgegriffen werden konnte (z.B. Einkommensverteilung, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Energieverbrauch, Abfallmengen, Wasserqualität, Treibhausgasemissionen, Entwicklungshilfe).
- 14.2** Der RH anerkannte das der Strategie zugrunde liegende Prinzip einer Erfolgsmessung über Indikatoren. Er war der Ansicht, dass die Indikatoren ein breites Feld der Auswirkungen staatlichen Handelns abdecken und damit durchaus geeignet sind, Fortschritte in Richtung nachhaltiger Entwicklung zu erfassen.
- 15.1** Das BMLFUW veröffentlichte im Mai 2004 den ersten Indikatorenbericht. Der Bericht stellte die Entwicklung der Indikatoren über einen Zeitraum von über fünf Jahren dar, wobei die Mehrzahl der Datenreihen mit 2001 bzw. 2002 endet und damit aus Zeiträumen stammt, in denen die Strategie noch nicht wirksam war.

Der Bericht gab eine kurze Erläuterung zur Entwicklung der einzelnen Indikatoren, beinhaltete aber keine Zusammenfassung der positiven bzw. negativen Trends. Auch zog er keine Schlussfolgerungen aus der Indikatorenentwicklung.

- 15.2** Der RH war der Ansicht, dass der Indikatorenbericht das entscheidende Instrument der Messung der Fortschritte in Richtung nachhaltige Entwicklung darstellt. Er vermerkte allerdings kritisch, dass die Nutzbarkeit des Indikatorenberichts in der damals vorliegenden Form stark eingeschränkt war, weil er kaum aktuelle Daten und auch keine Hinweise auf Handlungsnotwendigkeiten enthielt.

Der RH empfahl, die Indikatorenberichte auf Grundlage möglichst aktueller Daten zu erstellen und sie – mit dem Ziel, sie zu einem Instrument der Planung und Evaluierung auszubauen – um zusammenfassende Defizitanalysen zu ergänzen.

Erfolgsmessung

- 15.3** *Im Juni 2006 legte das BMLFUW einen Fortschrittsbericht, der auch eine Aktualisierung des Indikatorenberichts enthielt.*

Das BMWA sprach sich dagegen aus, im Indikatorenbericht auf Handlungsnotwendigkeiten hinzuweisen, weil damit in die Zuständigkeiten anderer Ressorts eingegriffen würde.

- 15.4** Gegenüber dem BMWA verwies der RH darauf, dass die Berichte schon bisher in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts erstellt wurden.

Fortschrittsberichte

- 16.1** Als weiteres Instrument der Erfolgsmessung sah die Strategie jährliche Fortschrittsberichte vor. Durch einen strukturierten Vergleich zwischen Arbeitsprogrammen und Fortschrittsberichten sollten die Erfolge und Hemmnisse der Umsetzung erkennbar werden.

Das BMLFUW legte in Zusammenarbeit mit dem Komitee Mitte 2004 einen Fortschrittsbericht zum Arbeitsprogramm 2003 vor, der im Wesentlichen ident mit dem Arbeitsprogramm war. Nur in wenigen Fällen enthielt der Bericht Hinweise auf den Projektstatus; die Projektfortschritte waren kaum nachvollziehbar.

- 16.2** Der RH beanstandete, dass der Fortschrittsbericht nur wenige über die Arbeitsprogramme hinausgehende Informationen enthielt und damit nicht geeignet war, den in der Strategie vorgesehenen Soll-Ist-Vergleich zu ermöglichen.
- 16.3** *Das BMLFUW bestätigte die Kritik des RH und sprach sich für eine Weiterentwicklung des Fortschrittsberichts aus.*

Im Juni 2006 legte das BMLFUW – wie bereits erwähnt – einen neuen Fortschrittsbericht vor, der sich hinsichtlich der Zielsetzung, des Inhalts und des Aufbaus wesentlich vom ersten Fortschrittsbericht unterscheidet. Dieser zweite Fortschrittsbericht gibt einen umfassenden Überblick über die Aktivitäten und Entwicklungen im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie und enthält einen Ausblick auf die nächsten Umsetzungsschritte. Weiters fasst er kurz die Ergebnisse einer vom BMLFUW in Auftrag gegebenen Evaluierungsstudie zusammen, die sich mit den Instrumenten der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie befasst.

Kosten–Nutzen–
Relation

17.1 Eine Gesamtbeurteilung der Kosten–Nutzen–Relation der im Bereich des Bundes durchgeführten Nachhaltigkeitsmaßnahmen war nicht möglich. Die Schwierigkeiten lagen ganz allgemein darin,

- dass es sich bei Nachhaltigkeitsprojekten um zukunftsgerichtete Maßnahmen handelt, deren Nutzen sich in der Regel erst mit einiger Verzögerung zeigt, und
- dass die Rückführbarkeit von Entwicklungen auf einzelne Maßnahmen kaum möglich ist.

Eine Bewertung der im Bereich des Bundes durchgeführten Maßnahmen war zusätzlich dadurch erschwert,

- dass die Ausgaben des Bundes für Nachhaltigkeitsprojekte nicht zentral erfasst werden und
- dass im BMLFUW für die Nachhaltigkeitsindikatoren keine aktuellen Daten verfügbar waren.

17.2 Der RH wies darauf hin, dass dem Konzept der Nachhaltigkeit bereits im Grundsatz eine positive Kosten–Nutzen–Relation immanent ist, weil es eine Verpflichtung zur Mitberücksichtigung ökonomischer Aspekte enthält. Er empfahl, die Kosten und Nutzen der Nachhaltigkeitsmaßnahmen (einschließlich der Risiken des Nicht-Handelns) transparenter zu machen, um die Akzeptanz des Nachhaltigkeitsgedankens zu erhöhen und die Umsetzung der Strategie zu optimieren.

Nachhaltigkeitsprojekte des BMLFUW

Allgemeines

18.1 Das BMLFUW führte wie bereits erwähnt insgesamt 120 Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug durch. Die geplanten Aufwendungen bewegten sich nach Schätzung des BMLFUW in der Größenordnung von jährlich 620 Mill. EUR bis 645 Mill. EUR, wobei über 97 % der Mittel auf zwei Programme zur Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft entfielen. Die weitaus überwiegende Zahl der Maßnahmen verfügte nur über Budgets von unter 100.000 EUR.

Der RH überprüfte einige typische Nachhaltigkeitsprojekte des BMLFUW, um einen Eindruck vom Inhalt und der Abwicklung der Maßnahmen zu gewinnen.

Nachhaltigkeitsprojekte des BMLFUW

- 18.2** Nach Auffassung des RH waren die betrachteten Projekte in ihrer Zielsetzung überwiegend sinnvoll und brachten gute Konzepte bzw. Leitfäden hervor. Der RH hielt allerdings kritisch fest, dass die erstellten Leitfäden stets unverbindlich blieben und nachhaltiges Handeln des Bundes im Sinne einer Vorbildwirkung kaum sichtbar war.

Projekt „Nachhaltige Wochen“	Projekthinhalte	Forcierung eines nachhaltigen Konsums
	Leitziel laut Nachhaltigkeitsstrategie	Leitziel 1 – Zukunftsfähiger Lebensstil Leitziel 10 – Nachhaltige Produkte und Dienstleistungen stärken
	Projektvolumen* (einschließlich allfälliger USt)	rd. 236.000 EUR für das Projekt 2004 rd. 240.000 EUR für das Projekt 2005

* Der Aufwand wurde zu etwa zwei Dritteln vom BMLFUW getragen.

- 19.1** Das BMLFUW führte das Projekt „Nachhaltige Wochen“ erstmals im Herbst 2004 durch. Ziel des Projekts war es, die Konsumenten für einige Wochen auf „nachhaltige Produkte“ aufmerksam zu machen und damit den bewussten Konsum nachhaltiger Produkte zu forcieren.

Für die Konzeption, Koordination und Informationsmaßnahmen des Projekts fielen Ausgaben in der Höhe von rd. 236.000 EUR (einschließlich USt) an. Die Ausgaben trugen zu etwa zwei Dritteln das BMLFUW und zu etwa einem Drittel Kooperationspartner im öffentlichen Bereich (BMWA, Wirtschaftskammer und Länder).

Eine Evaluation des Projekts zeigte, dass die Ziele in vielen Bereichen erreicht wurden, die Kennzeichnung der „nachhaltigen Produkte“ in den Geschäften für die Konsumenten aber oft nicht ausreichend wahrnehmbar war.

Das BMLFUW führte im Herbst 2005 neuerlich ein Projekt „Nachhaltige Wochen“ – das Projektvolumen betrug rd. 240.000 EUR – durch.

- 19.2** Der RH beurteilte das Projekt „Nachhaltige Wochen“ als sinnvolle Maßnahme im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie und hob die grundsätzlich professionelle Planung und Abwicklung des Projekts hervor.

Der RH erachtete es als Erfolg des Projekts, dass es gelungen war, den Handel zur Mitarbeit zu gewinnen, bemängelte jedoch, dass die „nachhaltigen Produkte“ in vielen Geschäften für die Konsumenten nicht ausreichend wahrnehmbar waren (sowohl im Herbst 2004 als auch im Herbst 2005).

Im Fall der Wiederholung des Projekts empfahl er, die Informationsmaßnahmen des BMLFUW zu Beginn der Aktion im Herbst zu bündeln und den Bekanntheitsgrad der Initiative durch verstärkte Präsenz in breitenwirksamen Medien (Rundfunk, Fernsehen) zu steigern.

Projekt „Leitlinien für eine ökologische Beschaffung“

Projekthalt	Erstellung von Leitlinien für eine Ökologisierung des öffentlichen Beschaffungswesens
Leitziel laut Nachhaltigkeitsstrategie	Leitziel 7 – Neues Verständnis von Unternehmen und Verwaltung Leitziel 10 – Nachhaltige Produkte und Dienstleistungen stärken
Projektvolumen* (einschließlich allfälliger USt)	rd. 500.000 EUR insbesondere für vorbereitende und unterstützende Förderungsprojekte

* Der Aufwand wurde zu etwa einem Drittel vom BMLFUW getragen.

- 20.1** Das Arbeitsprogramm 2003 zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sah die Aktualisierung der „Leitlinien für eine Ökologisierung der Bundesverwaltung, insbesondere des öffentlichen Beschaffungswesens“ aus dem Jahr 1998 vor.

Das BMLFUW erstellte 2004 in Zusammenarbeit mit dem BKA und BMWA einen Entwurf mit überarbeiteten Leitlinien, der aber im Ministerrat wegen der Bedenken des BMF hinsichtlich budgetärer Mehrbelastungen zurückgestellt wurde.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand zur Diskussion, die – in der Zwischenzeit weiter in Richtung Praktikabilität überarbeiteten – Leitlinien für eine Dauer von drei Jahren als Pilotprojekt für bestimmte Produktgruppen anzuwenden und die Ergebnisse dieser Pilotphase in ökologischer und finanzieller Hinsicht zu evaluieren.

20.2 Aus Sicht des RH kommt dem Projekt für die Erreichung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie besondere Bedeutung zu. Der RH anerkannte die Bemühungen des BMLFUW und BKA um die Umsetzung des Projekts, bemängelte aber, dass seit Mitte 2004 keine Einigung auf Ministerratsebene zustande kam und die Anwendung der Leitlinien damit erheblich verzögert wurde.

Der RH hob hervor, dass eine kontinuierliche Steigerung des Marktanteils von Produkten bzw. Dienstleistungen mit geringem Ressourcen- und Energieverbrauch ein wesentlicher Teil der Zielsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist, und dass der Bund gerade im Beschaffungsbereich die Möglichkeit hat, auf das Leistungsangebot des Markts Einfluss zu nehmen.

Der RH empfahl, die Leitlinien jedenfalls für jene Bereiche anzuwenden, in denen – bei Betrachtung der Gesamtkosten des Produkts über die Lebensdauer (Anschaffungs- und Betriebskosten) – keine oder nur geringfügige Mehrkosten zu erwarten sind. Hinsichtlich der übrigen Bereiche empfahl er eine probeweise Anwendung mit nachfolgender Überprüfung der finanziellen, gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen.

Der RH hielt fest, dass aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten auch Mehrkosten bei der Anschaffung von Produkten bzw. Leistungen gerechtfertigt sein können; dies insbesondere dann, wenn den höheren Kosten wichtige gesamtwirtschaftliche und ökologische Effekte gegenüberstehen, die mit geringerem Mitteleinsatz nicht erzielbar wären.

20.3 *Das BMLFUW und das BKA teilten mit, dass durch die Beschaffung von umweltgerechten Leistungen großteils mit keinen wesentlichen Mehrkosten zu rechnen sei. Langfristig seien betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Einsparungen zu erzielen.*

Das BMLFUW wies weiters auf eine Entschliebung des Verfassungsausschusses des Nationalrates vom Dezember 2005 hin, mit der der Ministerrat aufgefordert wurde, möglichst rasch Leitlinien für eine Ökologisierung des Beschaffungswesens zu verabschieden.

Laut Mitteilung des BMF stehe es einer Anwendung solcher Leitlinien insoweit positiv gegenüber, als sichergestellt ist, dass insgesamt keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten sind.

Projekt „Leitfaden zur umweltgerechten Organisation von Veranstaltungen“

Projekthalt	Erstellung eines Leitfadens zur umweltgerechten Organisation von Veranstaltungen
Leitziel laut Nachhaltigkeitsstrategie	Leitziel 11 – Schutz der Umweltmedien und Klimaschutz Leitziel 20 – Nachhaltigkeitsunion Europa
Projektvolumen (einschließlich allfälliger USt)	rd. 50.000 EUR

21.1 Das BMLFUW definierte nachhaltige Entwicklung als einen Schwerpunkt der EU-Präsidentschaft Österreichs. In diesem Zusammenhang beauftragte es im Dezember 2004 das Umweltbundesamt, einen Leitfaden zur umweltgerechten Organisation von Veranstaltungen zu erstellen.

Das Umweltbundesamt legte im März 2005 einen entsprechenden Leitfaden vor; das BMLFUW sorgte in der Folge mit ressortinternen und ressortübergreifenden Informationsworkshops für die Verbreitung des Leitfadens und machte ihn auch auf seiner Website allgemein zugänglich.

21.2 Der RH erachtete die Erstellung eines prägnanten Leitfadens mit Hinweisen für die ökologische Gestaltung von Veranstaltungen für sinnvoll. Er hob die Bemühungen des Ressorts um die Verbreitung des Leitfadens positiv hervor. Der RH wies allerdings darauf hin, dass keine Verpflichtung zur Anwendung des Leitfadens für den Bereich des Bundes besteht und seine Umsetzung daher weitgehend vom Engagement der mit der Veranstaltungsorganisation befassten Personen abhängt.

Abschließende Beurteilung

22 Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes steht noch am Beginn.

Das unterschiedliche Ausmaß der Beteiligung an Nachhaltigkeitsprojekten und der Teilnahme an den Sitzungen der Koordinationsgremien zeigte, dass es bislang nicht gelang, in allen Ressorts ein Bewusstsein für die Wichtigkeit des Themas zu schaffen.

Das Verständnis, dass Nachhaltigkeit weit über Fragen der Umwelt hinausreicht sowie eine Integration von Nachhaltigkeitsabwägungen in Entscheidungsprozesse begann sich erst zu etablieren.

Aussagekräftige Daten über Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Politik des Bundes lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (Oktober 2005) noch nicht vor.

Schluss- bemerkungen

23 Zusammenfassend empfahl der RH der Bundesregierung:

(1) Bei großen Reformen und finanziell aufwendigen Projekten wären eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen und die Ergebnisse in den Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen festzuhalten.

(2) Es wären das Koordinationsgremium des Bundes (Komitee) – entsprechend den Vorgaben der Nachhaltigkeitsstrategie – mit Vertretern aus allen Bundesministerien zu beschicken und die wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen in Kurzprotokollen zusammenzufassen.

(3) Der Fokus zukünftiger Arbeitsprogramme sollte stärker auf jene Bereiche gerichtet werden, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht. Verbindliche Qualitätskriterien für Nachhaltigkeitsmaßnahmen wären festzulegen.

(4) Die Projekte in den Arbeitsprogrammen sollten ressortweise dargestellt werden, um die Leistungen der einzelnen Ressorts für die Umsetzung der Strategie deutlicher zu machen.

(5) Die im BMLFUW eingerichtete Maßnahmen Datenbank wäre als Controllinginstrument, das den Mitteleinsatz und die Zeitpläne der Maßnahmen je Ressort transparent ausweist, auszubauen.

(6) Es wären die Aussagekraft der zur Messung der Fortschritte dienenden Indikatorenberichte zu erhöhen und die Berichte um zusammenfassende Defizitanalysen zu ergänzen.

(7) Die Kosten und Nutzen der Nachhaltigkeitsmaßnahmen sollten transparenter gemacht werden, um die Akzeptanz des Nachhaltigkeitsgedankens zu erhöhen und die Umsetzung der Strategie zu optimieren.